

Przełom w sporze starostów z aptekarzami

Właściciele aptek z mniejszych miejscowości coraz częściej ignorują uchwały rad powiatów w sprawie harmonogramu pracy albo skarżą je do sądów. Spory ciągną się latami, wyczerpując i antagonizując obie strony. Sposobem na przełamanie impasu na linii samorząd powiatowy – farmaceuci ma być wspólna inicjatywa obu środowisk na rzecz zmiany prawa. A jednym z jej elementów – wprowadzenie finansowania dyżurów aptek przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Autor: Andrzej Gniadkowski

To historia patologii wynikającej z przekonania części polityków, że wszystkie problemy społeczne da się rozwiązać nakazami. Nasze państwo w pewnym momencie uznało, że Polacy powinni mieć równy dostęp do całodobowej i świątecznej opieki farmaceutycznej. Postulat słuszny, ale sposób jego realizacji – co najmniej kontrowersyjny. Ustawodawca nie zważając na mechanizmy regulujące działanie rynku i na zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej stwierdził bowiem, że za harmonogram pracy aptekarzy odpowiadać będą powiaty. To one mają – zgodnie z art. 94 prawa farmaceutycznego – wyznaczać aptekom konkretne dni i godziny pracy tak, aby dostęp do leków był zapewniony non stop dla każdego.

Oprócz obowiązku ustanawiania dyżurów samorząd powiatowy nie otrzymał jednak ani pieniędzy na ich zapewnienie, ani możliwości ich wyegzekwowania.

W praktyce wygląda to tak, że jeśli właścicielowi apteki nie podoba się wyznaczony termin, po prostu go lekceważy lub skarży uchwałę (często z sukcesem) do sądu administracyjnego. Powiat zaś, jeśli właściciele aptek nie chcą pracować nocami i w święta, nie ma możliwości przymuszenia ich do tego.

Spór pomiędzy powiatami i farmaceutami nie wynika z niżej złej woli. To po prostu rezultat złego prawa.

Dura lex

Ustęp 1 art. 94 prawa farmaceutycznego uchwalonego w 2001 roku mówi, że: „Rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych powinien być dostosowany do potrzeb ludności i zapewniać dostępność świadczeń również w porze nocnej, w niedzielę, święta i inne dni wolne od pracy”. W ustępie drugim czytamy, że: „Rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie określa, w drodze uchwały, rada powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego”.

Ustawodawca wymaga więc od powiatów, żeby regulowały pracę niezależnych od siebie przedsiębiorców. Co ciekawe, według Ministerstwa Zdrowia „to ustawodawca (a nie rada powiatu) nałożył obowiązek zapewnienia przez apteki ogólnodostępne dostępności leków i wyrobów medycznych również w porze nocnej. Organ stanowiący powiatu ustala jedynie harmonogram pracy aptek w porze nocnej, który wszakże nie stanowi podstawy jakichkolwiek obowiązków” – czytamy w odpowiedzi ministra zdrowia na interpelację poselską nr 19587 (2013 rok).

W 2015 roku wiceminister Sławomir Neumann w odpowiedzi na interpelację nr 31669 tłumaczył bardziej dobitnie: „Żaden przepis analizowanej ustawy nie stanowi bowiem wprost o obowiązku stosowania się aptek do ustalonego dla nich rozkładu pracy, ani też nie przewiduje sankcji z tego tytułu”. Dodał też że „o braku zapewnienia dostępności pacjentów do leków przez konkretną aptekę można mówić jedynie w szerszym wymiarze, w przypadku gdy apteka ta nie zaspokajałaby potrzeb pacjentów w sposób nagminny, powtarzalny. W takim przypadku właściwy wojewódzki inspektor farmaceutyczny miałby możliwość cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej na podstawie art. 103 ust. 2 pkt 3 przywołanej ustawy, który stanowi, że wojewódzki inspektor farmaceutyczny może cofnąć zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, jeżeli apteka

nie zaspokaja w sposób uporczywy potrzeb ludności w zakresie wydawania produktów leczniczych”.

W artykule 94 ustawy jest jeszcze ustęp 3: „Minister właściwy do spraw zdrowia po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Aptekarskiej określa, w drodze rozporządzenia: 1) maksymalną wysokość dopłat, które są pobierane przez aptekę za ekspedycję w porze nocnej, uwzględniając potrzebę wydania leku; 2) grupę produktów leczniczych, za wydawanie których w porze nocnej nie pobiera się opłaty, biorąc pod uwagę konieczność udzielenia pomocy ratującej życie lub zdrowie”. Mariusz Politowicz, szef zespołu ds. dyżurów Naczelnej Rady Aptekarskiej: – Obecna stawka dopłaty wynosi maksymalnie trzy złote i dwadzieścia groszy. W przepisie ustępu 3 art. 94 jest mowa o lekach, więc wyłączone z niego są najczęściej kupowane nocą produkty, czyli m.in. testy ciążowe, pojemniki na mocz i prezerwatywy. Opłaty nie można też pobierać w niedziele, święta i inne dni wolne od pracy, choć koszt pracy jest wtedy wyższy. Z drugiej strony wyłączone są antybiotyki, narkotyczne środki przeciwbólowe i leki na receptę z adnotacją „cito”. To kolejna grupa produktów nabywanych na dyżurach. W sumie w zdecydowanej większości nie ma szans, żeby doliczyć tę dodatkową, choć żenująco niską dopłatę. Zazwyczaj w ogóle nie jest pobierana – komentuje Politowicz.

Bunt aptekarzy

Absurdy wynikające z przepisów art. 94 prawa farmaceutycznego można mnożyć. Jednym z nich są harmonogramy pracy aptek, których nie można respektować. Na przykład radni powiatu kluczborskiego wyznaczili jednej z dwóch niewielkich aptek w miejscowości Byczyna (3,7 tys. mieszkańców) dyżur całoroczny. Jeszcze dalej poszli radni powiatu sieradzkiego, którzy zaproponowali, aby wszystkie apteki na jego terenie pracowały całodobowo przez 365 dni w roku. Trzeba jednak przyznać, że był to efekt wyroku sądu, który stwierdził, że poprzednia uchwała nie była „dostosowana do potrzeb ludności”. Oczywiście decyzja radnych wzbudziła protest aptekarzy.

Powiaty stoją więc przed zadaniem właściwie niewykonalnym. Jak ustalić

harmonogram „dostosowany do potrzeb ludności”, uwzględniający zarazem możliwości aptekarzy? Można za ryzykować tezę, że na gruncie obecnego prawa ten sam sąd może podważyć uchwałę rady powiatu, jeśli nie wyznaczy ona dyżuru apteki w miejscowości oddalonej od centrum powiatu, i uzasadni to brakiem „dostosowania do potrzeb ludności”, może też podważyć uchwałę, która wyznacza całoroczny dyżur w tej samej miejscowości, ponieważ nie została dostosowana do możliwości apteki. I w obu sytuacjach będzie miał rację.

Absurdy wynikające z przepisów art. 94 prawa farmaceutycznego można mnożyć. Jednym z nich są harmonogramy pracy aptek, których nie da się respektować. Na przykład radni powiatu kluczborskiego wyznaczili jednej z dwóch niewielkich aptek w miejscowości Byczyna dyżur całoroczny. Jeszcze dalej poszli radni powiatu sieradzkiego, którzy zaproponowali, aby wszystkie apteki pracowały całodobowo przez 365 dni w roku.

Aptekarze z powiatu kępińskiego napisali do radnych swojego powiatu: „Uprzejmie informujemy, że z dniem 1.10.2017 r. zaprzestajemy dyżurów nocnych po godzinie 23 uchwalonych uchwałą XXII/12/2016 z dnia 26.09.2016 r. Decyzja nasza jest spowodowana brakiem możliwości obsadzenia dyżurów personelem wykwalifikowanym (magistrami farmacji) tak, aby nie łamać przepisów prawa pracy. Dodatkowymi istotnymi powodami są: wysokie koszty związane z dyżurowaniem; brak finansowania dyżurów aptek przez Radę Powiatu lub starostwo, wydawanie na dyżurach nocnych głównie produktów, które nie są lekami ratującymi zdrowie i życie pacjenta (prezerwatywy, pojemniki na mocz, testy ciążowe), nieprze-

strzeżeniem ww. uchwały przez część aptek z terenu miasta Kępno. Kontynuowanie dyżurowania przez nasze apteki mogłoby je doprowadzić do likwidacji, a w konsekwencji dla pacjentów – mieszkańców powiatu, do braku dostępu do produktów leczniczych w ciągu dnia”. Ich pismo spotkało się z ostrą reakcją starostwa, które zarzuciło aptekarzom łamanie prawa i zasugerowało możliwość odebrania im praw do prowadzenia aptek. To oczywiście tylko zaogniło opór.

Pokłosiem sporów są sprawy sądowe. W 2014 roku zapadł wyrok (IV SA/Wr 123/14), na który aptekarze często się powołują. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał, że uchwała powiatu wołowskiego z 2013 roku dotycząca harmonogramu dyżuru aptek nie spełnia wymogów ustawowych. Sąd przyznał, że działanie rady powiatu mieściło się w jej kompetencjach, było jednak władcze i arbitralne. Problemem było przede wszystkim uzasadnienie uchwały. Brakowało w niej odniesienia się do opinii izby aptekarskiej, która projekt harmonogramu oceniła negatywnie. Zdaniem sądu, rada powiatu powinna w uzasadnieniu wytłumaczyć, dlaczego nie zastosowała się do zaleceń izby. Lakoniczność uzasadnienia nie pozwoliła sądowi ocenić, czy uchwała uwzględnia potrzeby ludności.

Aptekarze z powiatu kępińskiego przyczynają też odpowiedź na interpelację (nr 14513 z 24 sierpnia 2017), w której sekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia Józef Szczurek-Żelazko informuje: „Ustalenie harmonogramu pracy aptek powinno odbywać się po uzyskaniu opinii władz samorządowych oraz samorządu aptekarskiego. Rada powiatu powinna ustalać dyżury aptek po otrzymaniu danych od władz samorządowych na temat m.in. liczby i wieku ludności, stanu jej zdrowia oraz informacji od samorządu aptekarskiego na temat liczby aptek, stanu zatrudnienia w nich oraz możliwości wypełniania obowiązku zapewnienia obsady w planowanym przez radę powiatu rozkładzie godzin”.

W wygranych przez aptekarzy sprawach (IV SA/Wr 123/14, IV SA/Po 412/16, II SA/OI 486/17) padają słowa: „Szczególna rola apteki i wymóg zapewnienia dostępności do świadczeń nie może być podstawą do nadmiernego obciążenia obowiązkiem

pracy i nie może mieć charakteru dowolnego”.

Ale samorządowcy też powołują się na uzasadnienia do sądowych orzeczeń. Starostwo kępińskie wskazuje na wyrok WSA w Poznaniu z 28 czerwca 2017 r. (sygn. III SA/Po 403/17), w którym czytamy: „Z misji publicznej aptek (art. 86 ust. 1 prawa farmaceutycznego) wynikają określone obowiązki – wśród nich obowiązek pełnienia tzw. dyżurów. Obowiązki te stanowią ograniczenie konstytucyjnych praw zarówno do wolności działalności gospodarczej, jak i prawa własności, lecz ograniczenie to odpowiada wymogom wynikającym z art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji RP. Nie jest to bowiem ograniczenie nadmierne, naruszające istotę wolności”. Zdaniem sądu „pełnienie dyżurów całonocnych, nocnych i podczas dni wolnych od pracy wchodzi w zakres ustawowych zadań aptek ogólnodostępnych i do kierownika apteki należy takie zorganizowanie pracy, aby placówka ten obowiązek mogła realizować”.

Ale w odpowiedzi aptekarze zwracają uwagę, że w ust. 1 art. 86 prawa farmaceutycznego nie pada ani słowo „misja”, ani „dyżury” (jest tam napisane: „Apteka jest placówką ochrony zdrowia publicznego, w której osoby uprawnione świadczą w szczególności usługi farmaceutyczne, o których mowa w ust. 2”).

Mając dosyć kłótni na swoim terenie, Konwent Powiatów Województwa Łódzkiego podjął stanowisko (pisaliśmy o nim w nr. 15 „Wspólnoty”), w którym domaga się zmiany prawa. Proponuje kilka rozwiązań. Jednym z nich jest zwolnienie rad powiatowych z ustalania harmonogramu pracy aptek, bo poza tym, że jest on nieegzekwowalny, to arbitralnie narzuca aptekarzom czas pracy, w sposób nieuprawniony wyręcza w tym pracodawcę oraz ogranicza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. W istocie bowiem rady nie ustalają harmonogramu pracy aptek, ale regulują czas pracy zatrudnionych tam farmaceutów oraz pracujących aptekarzy – właścicieli i to w kontrze do kodeksu pracy – czytamy w stanowisku.

Będzie nowelizacja prawa?

Liczba sporów, a także skala emocji po obu stronach doprowadziły w koń-

cu do rozmów. W ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu powstał zespół do rozwiązania problemu harmonogramów pracy aptek. Zasiedli w nim przedstawiciele samorządu terytorialnego, samorządu farmaceutycznego (Naczelnej Rady Aptekarskiej) oraz Ministerstwa Zdrowia. Już po dwóch spotkaniach okazało się, że wypracowanie wspólnego stanowiska jest możliwe. Na posiedzeniu we wrześniu uzgodniono nawet, że strony przygotowują projekt zmiany ustawy.

W ramach KWRiST powstał zespół do rozwiązania problemu harmonogramów pracy aptek. Zasiedli w nim przedstawiciele samorządu terytorialnego, Naczelnej Rady Aptekarskiej oraz Ministerstwa Zdrowia. Już po dwóch spotkaniach okazało się, że wypracowanie wspólnego stanowiska jest możliwe. Na posiedzeniu we wrześniu uzgodniono nawet, że strony przygotowują projekt zmiany ustawy.

– Zdajemy sobie sprawę, że zaproponujemy rozwiązanie innowacyjne. To dowód desperacji obu stron – mówi Marek Wójcik, pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich ds. legislacyjnych, wieloletni ekspert Związku Powiatów Polskich. Propozycja zakłada ryczałtowe finansowanie dyżurów aptekarzy. Proponowana stawka – 30–35 zł za godzinę. Możliwość otrzymania ryczałtu ma jednak dotyczyć tylko powiatów, w których liczba mieszkańców głównego miasta nie przekracza 40 tys. Z badań, jakie przeprowadził Związek Powiatów Polskich wynika, że właśnie tam problemy z dyżurami są największe. W dużych miastach minister mógłby zdecydować o przyznaniu ryczałtu, ale nie miałyby takiego obowiązku. Podobne rozwiązanie

funkcjonuje w Niemczech. Od 2013 roku aptekarze za każdy pełniony dyżur otrzymują ok. 250 euro.

Ale jest jeszcze jedna odsłona problemu. – Nie można twierdzić, że chodzi tylko o pieniądze i że one rozwiążą cały problem – mówi Mariusz Politowicz. – Wiele aptek i tak nie będzie w stanie organizować dyżurów, bo w Polsce brakuje farmaceutów. Zapewnienie finansowania może być dla właścicieli aptek dopiero impulsem do poszukania magistrów farmacji. Obecnie przypada około półtora magistra farmacji na aptekę. To oznacza, że w znacznej liczbie aptek pracuje tylko jeden. Nie może pracować cały tydzień bez przerwy i jeszcze dodatkowo pełnić dyżurów. To byłoby nie tylko niezgodne z prawem pracy i zdrowym rozsądkiem, ale też niebezpieczne dla farmaceuty, jak i pacjentów – uważa Politowicz.

Wszystkie strony dyskusji zgadzają się, że oprócz zapewnienia środków finansowych, trzeba zmienić przepisy dotyczące harmonogramów pracy aptek. Próby zmuszania aptekarzy do nadmiernego obciążenia czasem pracy wywołają przeciwny efekt, z likwidacją aptek włącznie. Tylko dobrowolność dyżurów oraz wynagrodzenie za dodatkową pracę mogą zapewnić bezproblemowy dostęp do leków nocami i w święta.

Co ciekawe, zarówno z wyliczeń Naczelnej Izby Aptekarskiej, jak i Związku Powiatów Polskich oraz Ministerstwa Zdrowia wynika, że dyżurujących aptek jest w Polsce za dużo. Jednocześnie z danych pozyskanych przez resort zdrowia wynika, że im mniejsza miejscowość, tym liczba pacjentów na dyżurach jest mniejsza, bardzo często zerowa. – Najlepszym rozwiązaniem byłoby powiązanie lokalizacyjne dyżurów aptek z nocną i świąteczną opieką zdrowotną – uważa Marek Wójcik.

Pozostaje na koniec pytanie, skąd miałyby pochodzić pieniądze na ryczałty dla aptekarzy. – Mówimy o 25–30 mln zł w skali kraju. Naszym zdaniem tych pieniędzy powinien poszukać Narodowy Fundusz Zdrowia. Dobrym rozwiązaniem byłoby przekazywanie ich powiatom w formie dotacji – dodaje Wójcik.

Gotowy projekt nowelizacji prawa farmaceutycznego ma zostać zaprezentowany pod koniec listopada. ■